COLOCVIU STRATEGIC

UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ DE APĂRARE „CAROL I”
CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ŞI SECURITATE

Nr. 15
2009

ROLUL INSTITUȚIILOR JURISDICȚIONALE ALE UE ÎN REPRIMAREA INFRACȚIUNILOR DIN DOMENIUL SECURITĂȚII ŞI APĂRĂRII

Magistrat Mariana-Didina MIHAI

C O N C L U Z I I:

- ***În domeniul justiției penale, UE a progresat în direcția unei instituționalizării crescânde a cooperării transfrontaliere.***
- ***Consiliul a instituit Rețeaua judiciară europeană în materie penală (a nu se confunda cu cea în materie civilă şi comercială) pentru facilitarea cooperării judiciare prin puncte naționale de contact şi reuniuni regulate.***
- ***Uniunea Europeană a creat EUROJUST ca unitate transfrontalieră permanentă de anchetă.***

Cel mai important organism instituțional decizional în privința „spațiului de libertate, securitate şi justiție” (SLSJ) rămâne Consiliul de Miniştri. Acesta reuneşte miniştrii de interne şi de justiție ai statelor membre ale UE. Prezența reprezentaților acestor ministere, care în mod normal sunt miniştrii cabinetului, nu adjuncții sau secretarii de stat, nu favorizează întotdeauna procesul decizional, deoarece uneori miniştrii de interne sunt în dezacord cu colegii lor de la justiție, mai ales dacă aparțin unor partide diferite din coaliția de la putere.

Toate actele legislative sunt adoptate în mod oficial de consiliu, chiar dacă în practică miniştrii deliberează numai asupra actelor la care nu s-a ajuns încă la un compromis la nivel de comitet (aşa-numitele puncte „B”).

Deliberările miniştrilor sunt pregătite de COREPER II (Comitetul Reprezentanților Permanenți).

Reprezentanții permanenți sunt ajutați de experți delegați la reprezentanțele permanente pentru miniştrii de interne şi de justiție, care în practică funcționează ca supraveghetori ai acestor ministere în privința procesului decizional de la Bruxelles.

COREPER II se bazează foarte mult pe realizarea de compromisuri asupra textelor elaborate în comitete, cel mai important fiind SCIFA (Comitetul strategic privind imigrația, frontierele şi azilul), Comitetul privind chestiunile de drept civil şi Comitetul Art. 36 (care coordonează activitățile în domeniul cooperării polițieneşti şi cooperării judiciare în materie penală).

Aceste comitete sunt compuse din înalţi funcţionari ai ministerelor naţionale şi din cadrul comisiei, iar compromisurile asupra textelor de adoptat sunt realizate la nivelul acestora. Grupurile de lucru, comitetele şi consiliul sunt sprijinite de Direcţia Generală a Secretariatului General al Consiliului European, ai cărei funcţionari joacă un rol important în susţinerea preşedinţiei Justiţie şi Afaceri Interne unor compromisuri între poziţiile naţionale.

1. Comisia Europeană

Are o competenţă internă mai curând limitată în domeniul JAI. Ca urmare a reformelor de la Amsterdam, a instituirii unei noi direcţii generale („libertate, justiţie şi securitate") şi unei linii politice mai active, comisia a câştigat un drept exclusiv de iniţiativă în domeniile JAI comunitarizate. Dispunând acum de o competenţă internă semnificativă, datorită unui comisar dedicat acestui domeniu, comisia joacă un rol de iniţiere şi punere în aplicare a politicilor în domeniile comunitarizate, similar celui din alte sfere comunitare, dar mai redus în restul celui de-al treilea „pilon" unde încă trebuie să împartă dreptul de iniţiativă cu statele membre.

Parlamentul European a avut, până în 2004, un rol consultativ în privinţa celor mai multe acte legislative din domeniul JAI, ceea ce a fost unul din cele mai vizibile elemente ale deficitului democratic al UE, ţinând cont de implicaţiile evidente ale JAI asupra drepturilor cetăţenilor. În urma deciziei luate de consiliu, pe 22 decembrie 2004 privind trecerea la procedura codeciziei în toate domeniile comunitarizate, cu excepţia cooperării în domeniul dreptului civil şi a măsurilor privind imigraţia legală, parlamentul a obţinut drepturi de codecizie legislative depline, similare cu ale consiliului, începând cu 1 ianuarie 2005. Cu siguranţă, acest lucru îi va consolida foarte mult poziţia în sfera JAI, deşi va continua să fie limitat la dreptul de a fi numai consultat în restul domeniilor celui de-al treilea „pilon". Parlamentul a încredinţat unui comitet permanent special analizarea măsurilor din domeniul JAI - Comitetul privind libertăţile civile, justiţia şi afacerile interne (LIBE) – care, după cum îi indică numele, este înclinat să pună un accent special pe controlarea acţiunilor UE în ceea ce priveşte protecţia corespunzătoare a libertăţilor civile.

2. Curtea Europeană de Justiţie (CEJ)

De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, în 1999, CEJ a dobândit considerabile puteri de control judiciar, atât în domeniile comunitarizate, cât şi în cele necomunitarizate. În domeniile comunitarizate, importanta procedură de pronunţare a unei hotărâri preliminare, care permite instanţelor naţionale să transmită întrebări curţii cu privire la aplicarea dreptului comunitar, a fost limitată la instanţele naţionale. Aceasta reduce importanţa curţii, dar face mai dificil, de exemplu, ca speţele legate de azil şi imigrare să fie analizate de CEJ.

În toate domeniile JAI, rolul curţii este restrâns prin excluderea explicită din jurisdicţia sa a măsurilor naţionale referitoare la păstrarea ordinii şi salvgardarea securităţii interne (art. 68 alineatul (2), TCE şi art. 35 alineatul (6), TUE). În plus, acceptarea hotărârilor preliminare de către statele membre în domeniul celui de-al treilea "pilon" nu este obligatorie, ci sub rezerva unei declaraţii a fiecărui stat membre privind disponibilitatea de a accepta această jurisdicţie (Art. 35 alineatul (2), TUE) – declaraţie pe care nu au făcut-o toate statele membre.

Autoarea este doctorand al Universităţii Naţionale de Apărare „Carol I" în domeniul „Ştiinţe militare", absolventă a cursului postuniversitar introductiv în securitate naţională la Colegiul Naţional de Apărare, a unui master în securitate şi apărare la Universitatea Naţională de Apărare „Carol I" şi a unui master cu specializarea „Spaţiul public european", în cadrul SNSPA, Bucureşti.

În prezent, deţine funcţia de procuror la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – DIICOT, Serviciul Teritorial Bucureşti.

3. Agențiile speciale

Consiliul European a înființat o gamă largă de agenții speciale, care sunt instituții *sui generis* cu atribuții specifice.

Cele mai importante dintre acestea sunt EUROPOL, EUROJUST, centrele de monitorizare pentru droguri şi rasism şi xenofobie, Academia Europeană de Poliție, Agenția frontierelor externe. Aceste instituții nu au totuşi vreun rol în procesul decizional şi sunt limitate la schimbul de informații de analiză, coordonare şi formare.

În domeniile comunitarizate ale Titlului IV - TCE, instrumentele juridice sunt în cele mai multe cazuri „regulamente" şi "directive" al căror statut juridic, inclusiv „efectul direct", a fost clarificat prin jurisprudența CEJ. În domeniile celui de-al treilea „pilon", cele mai importante instrumente juridice aplicabile sunt „deciziile" şi „deciziile-cadru", acestea din urmă fiind concepute ca instrument de armonizare legislativă obligatoriu pentru statele membre, dar care lasă statele membre să adopte legislația de punere în aplicare. În conformitate cu Tratatul UE de la Maastricht, acestea nu au „efect direct" (Art. 34 alineatul (2)).

Față de instrumentele obligatorii din punct de vedere juridic, Consiliul European uzitează deseori de instrumente neobligatorii, cele mai importante fiind reprezentate de adoptarea „planurilor de acțiune" multianuale. În mod normal, aceste planuri de acțiune se concentrează pe domenii prioritare ale acțiunii UE: combaterea drogurilor, terorismului şi crimei organizate şi definesc obiective pe termen scurt şi pe termen lung de acțiune comună prin mijloace legislative.

Deşi nu sunt obligatorii, planurile de acțiune au devenit instrumente importante de programare care determină ordinea măsurilor luate de UE şi întinderea acțiunilor legislative.

De la adoptarea Tratatului de la Amsterdam, bugetul UE poate fi utilizat pentru a finanța acțiuni în domeniile comunitarizate. Bugetul anual al UE are un capitol separat pentru SLSJ.

UE poate utiliza instrumente externe pentru a urmări obiective JAI. Datorită principiului paralelismului dintre competențele interne şi cele externe (dezvoltat de CEJ), UE poate negocia şi încheia acorduri cu terțe țări în toate domeniile comunitarizate.

În domeniile celui de-al treilea „pilon", Uniunea poate face acelaşi lucru prin utilizarea procedurii de încheiere a tratatelor din cel de-a doilea „pilon" (Art. 24 - TUE în coroborare cu Art. 38 - TUE). UE a utilizat deja aceste competențe externe în anumite cazuri şi este probabil să le utilizeze mai des în viitor, măsurile JAI interne necesitând din ce în ce mai mult acțiuni complementare la nivel internațional.

4. Procedurile decizionale

Tratatul de la Amsterdam nu a determinat o manifestare imediată în direcția votului majoritar în domeniul JAI, inițial păstrându-se unanimitatea pentru o perioadă de tranziție de cinci ani. Tratatul de la Nisa, care a intrat în vigoare pe 1 februarie 2003, a accelerat trecerea la utilizarea majorității calificate în domeniile comunitarizate, trecere finalizată de o decizie luată de consiliu pe 22 decembrie 2004 (JO L 396/45 din 31.12.2004) privind aplicarea, începând de la 1 ianuarie 2005, a procedurii de codecizie tuturor domeniilor JAI comunitarizate în baza Titlului IV TCE, cu excepția măsurilor legate de imigrația legală şi dreptul familiei.

În consecință, în prezent, consiliul decide prin majoritate calificată în domeniul azilului, imigrației ilegale, controlului frontierelor externe şi cooperării, în chestiuni de drept civil (cu excepția dreptului familiei), în baza unui drept exclusiv de inițiativă al comisiei.

În restul domeniilor celui de-al treilea „pilon" (cooperare polițienească şi cooperare judiciară în materie penală) unanimitatea continuă totuşi să prevaleze, iar comisia trebuie să împartă dreptul de inițiativă cu statele membre. În ansamblu, domenii substanțiale ale SLSJ rămân astfel dominate de principiul unanimității care în cele mai multe cazuri se manifestă prin durate lungi ale procesului decizional şi acorduri, în baza „celui mai mic numitor comun".

Libera circulație a persoanelor în spațiul UE şi eliminarea controalelor la frontierele interne au

oferit un argument puternic în favoarea unei armonizări substanţiale a legislaţiei privind azilul în UE. Într-un „spaţiu" de liberă circulaţie, măsurile restrictive ale unui stat membru tind în mod inevitabil să deturneze cererile de azil către alte state membre, cu riscul ca acest lucru să genereze o reducere generalizată a garanţiilor de azil.

Primul moment de acţiune în direcţia unei abordări comune în domeniul azilului a fost Convenţia de la Dublin, care a intrat în vigoare pe 1 septembrie 1997, fiind de atunci transformată într-un regulament CE (nr. 343/2003, JO L 50/1 din 25.2.2003). Regulamentul de la Dublin instituie criterii şi mecanisme pentru determinarea statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil. Aceste criterii, care includ, de exemplu, existenţa unor legături familiale ale solicitantului de azil într-un stat membru, permit identificarea statului membru responsabil de prelucrarea unei cereri de azil, a cărui decizie este în mod normal recunoscută de toate celelalte state membre, astfel încât în cele mai multe cazuri solicitantul de azil respins nu va avea o a doua şansă în alt stat membru.

Statele membre au dificultăţi considerabile în a conveni asupra unor standarde minime comune cu privire la procedurile de acordare şi retragere a statutului de refugiat (azilant). Statele membre nu au reuşit până acum să convină asupra unei liste comune de „ţări terţe sigure", unde solicitanţii de azil respinşi pot fi returnaţi după încheierea procedurii. Acest lucru constituie un deficit grav, deoarece standardele procedurale continuă să varieze mult între statele membre, ceea ce înseamnă că solicitanţii de azil continuă să fie trataţi destul de diferit, de la un stat membru la altul, în cursul procedurilor aplicate acestora.

În ianuarie 2003 a fost adoptată o directivă (nr. 2003/9, JO 31/18 din 6.2.2003) care a definit o gamă de standarde minime referitoare la subzistenţa solicitanţilor de azil şi accesul acestora la un număr de drepturi sociale, precum sănătatea şi educaţia.

După negocieri dificile, statele membre au reuşit să convină asupra unei armonizări a normelor referitoare la recunoaşterea şi conţinutul statutului de refugiat. Consiliul a adoptat aşa-numita directivă de „calificare" (nr. 2004/83, JO L 304/12 din 30.09.2004) care prevede o minimă armonizare a elementelor de calificare pentru statutul de refugiat, definit de Convenţia de la Geneva din 1951. În plus, statele membre au reuşit să convină asupra instituirii unui Fond European pentru Refugiaţi, care să cofinanţeze proiectele naţionale de primire, integrare şi repatriere a refugiaţilor, şi asupra unor standarde minime pentru protecţia persoanelor deplasate.

Principala preocupare a acţiunii UE a fost în domeniul combaterii imigraţiei ilegale. Pe 28 februarie 2002, consiliul a adoptat un plan de acţiune cuprinzător care prevede o gamă de măsuri în domeniile politicii vizelor, schimbului de informaţii, readmisiei şi repatrierii, cooperării poliţieneşti şi controlului la frontieră. În domeniul legislativ, acest plan de acţiune a condus la o decizie-cadru privind combaterea traficului cu fiinţe umane (nr. 2002/629/JAI, JO L 203/1 din 1.8.2002), altă decizie-cadru privind consolidarea cadrului penal pentru împiedicarea facilitării intrării, tranzitului şi şederii neautorizate (nr. 2002/946/JAI, JO L 328/1 din 5 decembrie 2002), precum şi o directivă definind facilitarea intrării, tranzitului şi şederii neautorizate (nr. 2002/90, JO L 328/17 din 5 decembrie 2002). În domeniul operaţional, s-a facilitat lansarea unui număr de operaţiuni comune ale forţelor anumitor state membre pentru interceptarea rutelor de imigraţie ilegală şi de cooperare în scopul identificării rutelor majore de imigraţie ilegală.

În domeniul imigraţiei legale, progresul s-a dovedit a fi mult mai dificil, deoarece statele membre vor să păstreze controlul naţional asupra numărului de imigranţi legali şi asupra condiţiilor integrării acestora, în special datorită efectelor asupra pieţei forţei de muncă.

Consiliul European a reuşit să convină asupra unei directive privind dreptul la reunificarea familiei al resortisanţilor din ţări terţe (nr. 2003/86, JO L 251/12 din 3.10.2003), care defineşte criteriile comune minime de eligibilitate în ceea ce priveşte vârsta şi relaţia de rudenie, precum şi asupra unei directive privind statutul resortisanţilor din ţări terţe rezidenţi pe termen lung (nr. 2003/109, JO L 16/44 din 23.1.2004), care defineşte drepturile statutului de „rezident pe termen lung" pe care resortisanţii ţărilor terţe îl pot dobândi după ce au avut statutul de rezident legal pe o perioadă de cel puţin cinci ani.

Statele Schengen au elaborat un sistem electronic de informaţii, „Sistemul de Informaţii Schengen" (SIS). SIS, ce urmează a fi transformat în SIS II până la finele anului 2008, mai avansat din punct de vedere funcţional. Acesta pune posturile de poliţie de frontieră în poziţia de a decide dacă o persoană ce încearcă să intre în spaţiul Schengen urmează a fi admisă, respinsă sau

arestată şi, de asemenea, permite forţelor de poliţie să utilizeze datele cazierelor din alte state membre în scopul aplicării legii pe teritoriul lor.

O altă evoluţie a fost decizia privind crearea unei Agenţii europene pentru gestiunea cooperării operaţionale la frontierele externe. Această agenţie îşi are sediul la Varşovia. Are ca obiectiv să coordoneze cooperarea operaţională între statele membre şi să ofere evaluări ale riscurilor la frontieră, precum şi asistenţă tehnică şi formare.

„Viza Schengen" se bazează pe un format comun, proceduri armonizate de emitere a acestor vize şi o listă comună de ţări terţe ai căror resortisanţi trebuie să deţină o viză pentru intrarea în spaţiul Schengen. Consiliul a decis să instituie un Sistem de Informare privind Vizele (VIS), permiţând schimbarea datelor privind vizele între membrii Schengen pentru a împiedica abuzarea sistemului vizelor Schengen.

5. Cooperarea judiciară în materie civilă

Principala metodă în domeniul dreptului civil a fost recunoaşterea reciprocă a deciziilor judiciare. Cel mai cuprinzător instrument adoptat până acum este „Regulamentul Bruxelles I" (nr. 44/2001, JO L 12/1 din 16.1.2001) privind competenţa judiciară, recunoaşterea şi executarea hotărârilor în materie civilă şi comercială.

„Regulamentul Bruxelles I" nu acoperă speţe de dreptul familiei sau din domeniul securităţii sociale. Principiile sale au fost extinse la domeniul dreptului familiei de aşa-numitul „Regulament Bruxelles II" (nr. 2201/2003, JO L 338/1 din 23.12.2003) privind competenţa judiciară, recunoaşterea şi executarea hotărârilor în materie matrimonială şi de răspundere părintească. Al doilea regulament acoperă procedura civilă referitoare la divorţ, separare legală şi anularea căsătoriei, precum şi chestiuni referitoare la răspunderea părintească pentru copiii cuplurilor căsătorite şi necăsătorite, inclusiv dreptul de acces la copii.

Eficienţa cooperării judiciare transfrontaliere depinde de viteza transmiterii documentelor judiciare şi extrajudiciare. UE a creat o reţea judiciară europeană în materie civilă şi comercială care urmăreşte să faciliteze cooperarea judiciară transfrontalieră prin puncte naţionale de contact şi prin numirea unor magistraţi de legătură.

Alt obiectiv important al cooperării în domeniul dreptului civil a fost îmbunătăţirea accesului cetăţenilor la justiţie (Directiva 2002/8 privind normele comune minime referitoare la asistenţa juridică în disputele transfrontaliere, JO L 26/41 din 31.1.2003).

Aceasta prevede standarde comune minime în ceea ce priveşte acordarea de asistenţă juridică persoanelor incapabile să suporte costul procedurilor, dacă sunt domiciliate sau rezidente într-un stat membru, altul decât statul membru unde se găseşte instanţa sau unde trebuie executată o hotărâre judecătorească.

6. Cooperarea judiciară în materie penală

Consiliul European a definit, în 1999, la Tampere, principiul recunoaşterii reciproce în planul cooperării în domeniul justiţiei penale, obţinându-se progrese semnificative pe această bază. Consiliul a adoptat o decizie-cadru privind spălarea de bani, identificarea, depistarea, îngheţarea, sechestrarea şi confiscarea produselor crimelor (nr. 2001/500/JAI, JO L 182/1 din 5.7.2001), care prevede punerea în aplicare a ordinelor de confiscare emise în alte state membre, precum şi facilitarea executării cererilor de identificare, depistare, sechestrare sau confiscare a bunurilor provenite din activităţi criminale.

Cel mai important element de progres în domeniul recunoaşterii reciproce a fost atins prin decizia-cadru, din 13 iunie 2002, privind *mandatul de arestare european,* care a intrat în vigoare pe 1 ianuarie 2004 (nr. 2002/584/JAI, JO L 190/1 din 18.7.2002). Acesta face posibilă arestarea şi transferarea între statele membre a suspecţilor fără proceduri oficiale de extrădare, eliminând în special orice intervenţie politică în proceduri. *Mandatul european de arestare* oferă o scutire substanţială de la principiul dublei incriminări pentru un total de 32 de infracţiuni, inclusiv terorism, omucidere, fraudă, trafic cu fiinţe umane şi rasism.

În ciuda dificultăților în privința armonizării dreptului penal material, au fost făcute progrese pentru formele foarte grave de infracțiuni transfrontaliere. Consiliul a adoptat peste 20 de texte prevăzând elemente de minimă armonizare în ceea ce privește definirea anumitor tipuri de infracțiuni și a nivelului sancțiunilor, cum ar fi protecția monedei euro, spălarea de bani, infracțiunile de mediu, traficul cu ființe umane, traficul de droguri și terorismul.

În domeniul justiției penale, UE a progresat în direcția unei instituționalizări crescânde a cooperării transfrontaliere. Consiliul European a instituit Rețeaua judiciară europeană în materie penală (a nu se confunda cu cea în materie civilă și comercială) pentru facilitarea cooperării judiciare prin puncte naționale de contact și reuniuni regulate. De asemenea, a creat EUROJUST ca unitate transfrontalieră permanentă de anchetă judiciară.

Compus din câte un magistrat numit de fiecare stat membru, plus personalul de sprijin, EUROJUST a primit misiunea de a facilita cooperarea judiciară între procurorii și magistrații din statele membre, prin cooperarea autorităților competente și facilitarea implementării cererilor internaționale de asistență juridică reciprocă și extrădare. EUROJUST este considerat un potențial precursor al unei procuraturi europene.

PROPUNERI:

- ***Eliminarea dificultăților întâmpinate de statele membre UE în a conveni asupra unor standarde minime comune cu privire la procedurile de acordare și retragere a statutului de refugiat (azilant).***
- ***Continuarea armonizării dreptului penal material cu privire la infracțiunile transnaționale, prin definirea acestora și a nivelului sancțiunilor aplicate.***

COLOCVIU STRATEGIC este o publicație a Centrului de Studii Strategice de Apărare și Securitate ce include rezumate ale temelor de cercetare științifică, conferințelor, simpozioanelor, seminariilor, meselor rotunde, opinii și puncte de vedere ale unor personalități de marcă din armată și societate, din țară și străinătate, implicate în cercetarea științifică din domeniul securității.

Publicație realizată cu sprijinul Editurii și Tipografiei Universității Naționale de Apărare „Carol I”
Tehnoredactare computerizată: Mirela ATANASIU
Supliment al revistei *IMPACT STRATEGIC*
ISSN: 1582-6511; B: 0162/1843/2009

Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate
Șos. Panduri, nr. 68-72, Sector 5, București
Telefon: 021.319.56.04, Fax 021.319.55.93
e-mail: cssas@unap.ro
http//:cssas.unap.ro